

23 de abril de 1998

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

Concepto. Propuesto por la Licenciada Alma L. Cortés, en representación de Productos Sonaños, S.A., Servicios de Carnes de Panamá, S.A. y Matadero Chiriquí, S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, emitido por el Presidente de la República por conducto de la Ministra de Salud.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos respetuosos ante el Despacho que Usted preside, con la intención de externar nuestro criterio, en torno al Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, que se deja enunciado en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

I. La pretensión.

Las sociedades demandantes requieren de Vuestra Sala, que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, del Ministerio de Salud, mediante el cual se dictan disposiciones sobre la inspección veterinaria en los distintos Mataderos de sacrificios de animales en el país e inspecciones de plantas de procesamiento de productos cárnicos y se dictan otras disposiciones, publicado en la Gaceta Oficial N°23,125 del miércoles 18 de septiembre de 1996.

Este Despacho considera que no le asiste el derecho al demandante, por lo que solicitamos a los Señores Magistrados se sirvan no acceder a lo pedido en el libelo de la demanda.

II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:

Primero: Este hecho lo aceptamos, porque ello consta en la foja 77 del expediente.

Segundo: Este hecho lo aceptamos, porque así se colige de la foja 1 a la foja 10.

Tercero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Quinto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Sexto: Este hecho no es cierto tal como ha sido redactado; por tanto, lo negamos; porque ése no es el único cuerpo normativo aplicable, habida cuenta que existen otras disposiciones reglamentarias que establecen el Sistema Coordinado de Salud, en las que se ha dispuesto lo relativo a la inspección, vigilancia y tarifas de los mataderos que brindan el servicio de sacrificio de animales, entre otras actividades.

Séptimo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Octavo: Éste no es un hecho, sino la reproducción de un extracto del Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, y como tal lo tenemos.

Noveno: Este hecho no es cierto, como ha sido expuesto; por tanto, lo negamos.

III. Examen de legalidad.

Nuestro estudio lo hemos querido dividir en dos facetas; en la primera, queremos analizar si el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, fue emitido o no conforme al ordenamiento jurídico patrio y, por ende, con apego al Principio de Estricta

Legalidad; y en la segunda, nos abocaremos a confrontar lo esgrimido por la apoderada legal de las empresas demandantes, frente a lo estatuido en las normas invocadas, que se dicen infringidas.

Primera Faceta: Legalidad del Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996.

Para poder saber si el cuerpo jurídico in examine fue o no emitido conforme a la ley, es preciso que reflexionemos sobre los siguientes aspectos:

La Constitución Política enuncia los Derechos Individuales y Sociales de los ciudadanos, como forma de garantizar el goce y disfrute de los mismos, en todas las circunstancias de la vida en sociedad.

Entre esos derechos, se incluye el Derecho a la Salud, cuya atribución está asignada al Estado, que --de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política-- le corresponde velar por la Salud de la población de la República.

Esta atribución ha sido desarrollada por la Ley N°66 de 10 de noviembre de 1947, que aprueba el Código Sanitario, en cuyo artículo primero, dispone expresamente lo siguiente: *¿El presente Código regula en su totalidad los asuntos relacionados con la salubridad e higiene pública¿*, entre otras cosas.

Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto de Gabinete N°1 de 15 de enero de 1969, que dispone la función ejecutiva del Ministerio, de determinar y conducir la política de Salud del Gobierno en el país; basado en la investidura que le confieren las prerrogativas y facultades que la Constitución y la Ley le otorgan a los Ministerios de Estado, además de las funciones específicas que le concede el Estatuto Orgánico de Salud y el Decreto de Gabinete N°1 de 1969.

En ese sentido, el artículo 2 del Decreto de Gabinete mencionado, señala que corresponde al Ministerio, el estudio, la formulación y ejecución del Plan Nacional de Salud; así como la supervisión y evaluación de todas las actividades que se realicen en el Sector.

Como complemento a lo expuesto, los artículos 113 y 114 de la Ley 66 de 1947, regulan lo atinente a los Organismos Coordinados de Salud Pública, que comprenden aquellos servicios en que la Dirección General de Salud Pública sólo tiene injerencia parcial administrativa, económica o mixta; por lo que se contempla la posibilidad de la delegación de actividades y de autoridad. Estos servicios coordinados están sujetos a la supervigilancia de la prenombrada Dirección, a la que --también-- le corresponde aprobar previamente sus programas de trabajo y sus presupuestos.

Para que pueda producirse la delegación de actividades y autoridad, en favor de un servicio coordinado, es necesario que se suscriba un Convenio escrito, en el que se consignen las normas técnicas y administrativas por las que se regirán las partes; así como el origen, forma de inversión y manejo de los fondos.

En las reuniones celebradas entre el Ministerio de Salud y los dueños de las empresas propietarias de Mataderos, se acordó que se suscribiría un Convenio independiente con cada una de esas empresas, como forma de garantizar que --efectivamente-- se presten los servicios de Inspección Veterinaria en cada uno de los Mataderos del país.

Lo anterior significa que la propietaria del Matadero y el beneficiario del servicio, constituyen una sola persona natural o jurídica.

El artículo 114 del Código Sanitario establece que los Convenios por Servicios Coordinados (como el de Inspección Veterinaria), caducan tácitamente cuando la parte contribuyente no aportare la cuota de gastos que le corresponde, durante dos meses seguidos.

Una interpretación a contrario sensu, nos indica que el pago de la cuota de gastos, por el contribuyente, mantiene vigentes los Convenios.

De esta frase del artículo 114 de la Ley 66 de 1947 (Código Sanitario), es de donde proviene la obligación del propietario del Matadero de cubrir los gastos en los que se incurran, para la prestación del servicio de Inspección Veterinaria.

Siendo ello así, el artículo 114 de la Ley 66 de 1947 o Código Sanitario, establece la potestad del Ministerio de Salud para la creación de la Tasa en referencia.

Sin embargo, la Ley N°66 de 1947 no enumeró los distintos Servicios Coordinados que puede prestar el Ministerio, por lo que era necesario reglamentar la Ley, basado en la Potestad Reglamentaria que posee el Órgano Ejecutivo, fundamentado en el artículo 179, numeral 14 de la Constitución Política, que dice:

¿Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: ...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu...¿

Sobre ese particular, el ilustre maestro Dr. José Dolores Moscote, en su obra titulada El Derecho Constitucional Panameño, indica:

¿El ejercicio de la potestad reglamentaria es piedra de toque de la lealtad del ejecutivo a la intención de la Ley. Reglamentar, desenvolver, las pautas que esta ha señalado requiere un cuidadoso estudio de las circunstancias y necesidades que determinaron su expedición; requiere ante todo, que el presidente esté constantemente dispuesto a pagarle a la ley el tributo que ella merece dentro de las posibilidades de un régimen de escrupulosa legalidad. El decreto reglamentario no puede ser fácil válvula de escape de la arbitrariedad, que es todo acto pensamiento, por razonable que parezca, que contrarie la letra o la mente, de la Ley. El presidente, dentro de la potestad reglamentaria, goza, indudablemente, de cierta facultad discrecional enderezada, desde luego, a extraer de la voluntad legislativa todas las virtualidades de bien que generalmente ella contiene, pero debe guardarse mucho, a este respecto, de no extralimitarse en sus funciones, asumiendo conscientemente el papel del legislador.

¿La reglamentación debe ceñirse al pensamiento, sin desvirtuarlo; debe dirigirse a respaldar su autoridad, no a menguarla, debe concretarse a lo indispensable, y nada más, como que su fin ha de ser buscar la verdadera efectividad en orden a la ejecución de las leyes. Casos ya reglamentados por el mismo legislador en toda su amplitud y con claridad, que no ofrezcan dudas ni dificultades para su amplificación en la práctica, no pueden ser objeto de la facultad reglamentaria ejecutiva. Llenar los vacíos, facultar el cumplimiento de la voluntad legislativa, dictando las reglas convenientes para que sea realizada en toda su extensión, esa y no otra, es la esfera que al ejecutivo se indica en esta materia de suyo delicada, pues lleva fácilmente a una peligrosa extralimitación de funciones, que anula o varía la obra del cuerpo legislativo nacional.¿ (5) Francisco de Paula Pérez. Derecho Constitucional Colombiano, pág. 313.

Lo anteriormente transcrito resume con nítida claridad la mejor doctrina del derecho público en cuanto a la potestad reglamentaria del ejecutivo. El jefe de éste puede tener una política administrativa tan personal como quiera; puntos de vista acerca de la conducción de los negocios públicos del estado, radicalmente opuestos o contrarios a los principios. Lo más que puede hacer es usar de sus atribuciones de colaborar en la formación de las leyes para que el cuerpo legislativo vote las que se

conformen con su política y sus particulares principios. Es el camino que siguen los presidentes respetuosos de la ley, sabedores de que la ciudadanía tiene derechos administrativos que hacer valer ante los tribunales de la jurisdicción contenciosa.¿ (Panamá, 1960, págs. 416 - 417).

Por tanto, sin apartarse del texto, ni el espíritu de la Ley N°66 de 1947, el Órgano Ejecutivo emitió los siguientes actos reglamentarios: el Decreto Ejecutivo N°41 de 21 de marzo de 1995, ¿Por el cual se clasifican los Mataderos de acuerdo a sus condiciones y capacidad sanitaria, se establecen los requisitos técnicos sanitarios mínimos a que deben someterse los distintos tipos de Mataderos y se dictan otras disposiciones¿; el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, por la cual se dictan disposiciones sobre la Inspección Veterinaria en los distintos Mataderos de sacrificios de animales, que operen en el país e inspecciones de plantas de procesamiento de productos cárnicos y se dictan otras disposiciones; el Decreto Ejecutivo N°62 de 15 de enero de 1957, ¿Por el cual se reglamenta el Código Sanitario en lo referente a la Inspección y Vigilancia de carnes¿; el Decreto Ejecutivo N°368 de 27 de septiembre de 1995, ¿Por el cual se reglamenta y dictan disposiciones sanitarias sobre la producción, sacrificio, procesamiento e inspección de aves y sus subproductos en el territorio nacional¿; el Decreto Ejecutivo N°126 de 2 de julio de 1979, ¿Por el cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con el aspecto sanitario de los vehículos que transportan carne en el territorio nacional¿.

Concretamente, el artículo 2, del Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996; dispone que todas las plantas que se dediquen al sacrificio o procesamiento de animales, para el consumo humano, tienen la obligación de contar con un servicio de Inspección Veterinaria oficial a través de Médicos Veterinarios del Ministerio de Salud o particulares debidamente acreditados para ejercer esa función.

A su vez, el artículo 7, del Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996; indica que cada planta tanto de sacrificio, como de proceso, deberá contar con un programa de Inspección Sanitaria.

Dicho programa se hará de acuerdo al tipo de planta o Matadero según la clasificación correspondiente, y deberá ser aprobado por la autoridad sanitaria competente.

Sin embargo, ese cuerpo reglamentario, no contiene las Tarifas para el cálculo de Inspección Veterinaria en los Mataderos del país, por lo que el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud emitió la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997, ¿mediante el cual se establecen Las Tablas, para el cálculo del servicio de Inspección Veterinaria en los Mataderos del país...¿, en las que se distinguen los gastos que deben efectuarse, en concepto de los servicios del Médico Veterinario, las aportaciones de Seguro Social, el Seguro Educativo, el Impuesto Sobre la Renta (según la tabla), el Riesgo Profesional, el Equipos y los Materiales.

Como puede observarse, la reglamentación contenida en el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996 es cónsona con el Principio de Estricta Legalidad, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política (según el cual, los Servidores Públicos únicamente pueden hacer lo que la Ley les faculta), porque respetó los parámetros y límites establecidos por la Ley Codificada (Código Sanitario) y porque se realizó en base a la Potestad Reglamentaria del Órgano Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 179, numeral 14, del Estatuto Fundamental.

Respalda nuestra afirmación, el hecho que el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996 se adecúa a las características que debe revestir todo Decreto

Reglamentario, tal como lo expone el jurisconsulto Guillermo Cabanellas, al puntualizar lo siguiente:

¿DECRETO: Resolución, mandato, decisión de una autoridad sobre asunto, negocio o materia de su competencia...

Decreto, por antonomasia, significa la resolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo, con la firma del Jefe del Estado, dicta sobre materias en que no exista o no sea obligatoria la forma de ley (v.); pero siempre que, por su importancia o permanencia, rebase la esfera de las simples órdenes, circulares, instrucciones (v.) y otras disposiciones menores de la autoridad. Constituye así la expresión de la potestad reglamentaria del gobierno.¿ (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, S.R.L., Tomo III).

Aunado a lo anterior, en el ámbito tributario, se distinguen tres especies, que son: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, los que constituyen prestaciones en dinero que el Estado exige, en ejercicio de su poder de Imperio, en virtud de una Ley, y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines; por lo que son fuentes o ingresos públicos.

La Tasa exige una especial vinculación con la actividad que realiza el Estado, porque la misma se refiere al pago que realiza un particular, como resultado de un servicio que recibe de un ente estatal.

En el caso que nos ocupa, se trata evidentemente de una Tasa, porque el Ministerio de Salud es la institución estatal que presta el servicio de Inspección Veterinaria en los Mataderos del país.

La naturaleza de esa Tasa, no es un capricho del Estado, sino una importante función que realiza la entidad rectora de la Salud de los ciudadanos, para garantizar que la carne que ingerimos está en óptimas condiciones fitosanitarias, para nuestro consumo, como forma de prevenir cualquiera alteración en el orden sanitario del país.

Tomando en cuenta todo lo expuesto, a nuestro juicio, no hay duda que la función estatal de proveer Salud sí puede ser delegada; y que las Tarifas que se contemplan en el Decreto reglamentario y en la Resolución que las complementa, que contiene las Tablas en referencia, son acordes al ordenamiento jurídico patrio.

Segunda Faceta: Análisis global de las normas invocadas y del concepto esgrimido.

a. Como primera inconformidad de la parte actora, se señala que el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, viola de forma directa por comisión, el contenido del Decreto de Gabinete N°624 del 18 de mayo de 1970, publicado en la Gaceta Oficial N°16,621 del 9 de junio de 1970.

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Las recurrentes indican que la situación arriba indicada es contraria a las normas de hermenéutica legal y de prelación de las leyes, toda vez, que nuestra Jurisprudencia en diversos Fallos ha indicado que ¿los denominados Decretos de Gabinete son actos con esencia legislativa, es decir, que tienen fuerza de Ley¿ (Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera Contencioso Administrativo), 22 de agosto de 1990). Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licdo. Lao Santizo Pérez en su propio nombre y representación, en ejercicio de la acción popular para que se declaren nulos, por ilegales los artículos primero y segundo del Decreto de Gabinete N°43 de 17 de febrero de 1990. Magistrado Ponente: Arturo Hoyos.

b. Como segunda infracción, se señala que el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, viola el artículo segundo del Decreto de Gabinete N°624 de 28 de mayo de 1970 que dice:

¿Artículo Segundo: El veterinario en Jefe y el personal auxiliar de veterinaria de los mataderos de la República serán nombrados y pagados por el Ministerio de Salud.

En casos especiales en que se necesitan los servicios de un veterinario en cualquier matadero de la República y el Ministerio de Salud no tengan disponible los cargos dentro de su presupuesto, los Municipios podrán pagar estos servicios provisionalmente, pero los veterinarios deberán ser nombrados por el Ministerio de Salud e incluidos en su planilla como funcionarios de este Ministerio. Este pago se hará en la forma que el Ministerio de Salud y la Contraloría establezcan.

Los veterinarios nombrados en estas condiciones deberán ajustarse a los reglamentos del Ministerio de Salud y serán responsables de sus actuaciones ante esa dependencia gubernamental.¿

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

Según la perspectiva de las demandantes, el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, vulnera el contenido normativo del artículo segundo del Decreto de Gabinete N°624 de 28 de mayo de 1970 y la violación es directa por comisión, porque el valor jurídico de los Decretos de Gabinete, priva frente a los Decretos Ejecutivos o actos reglamentarios dictados por la Junta Provisional de Gobierno, a partir del 11 de octubre de 1968 hasta 1972 y otros dictados en las siguientes Administraciones de Gobierno.

Ello es así, por que en el caso concreto que motiva la presente demanda, el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Salud, reglamentó una materia contenida en un Decreto de Gabinete, al tiempo que lo deroga.

c. Como tercera infracción, se indica que el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, viola el artículo tercero del Decreto de Gabinete N°624 de 28 de mayo de 1970 que dice:

¿Artículo Tercero: En el matadero donde haya más de un veterinario nombrado, el Ministerio de Salud, a través de su Sección de Veterinaria, designará a un Veterinario Jefe del servicio de Inspección, quién será responsable de todos los aspectos de la sanidad de la planta, como de la higiene del personal de la empresa o establecimiento y del Ministerio de Salud. El Veterinario Jefe cumplirá también con todas las órdenes que por medio de memorando o circular expida el correspondiente Veterinario Regional.¿

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

La parte actora considera que el Decreto Ejecutivo N°223 de 6 de septiembre de 1996, vulnera el contenido normativo del artículo tercero del Decreto de Gabinete N°624 de 28 de mayo de 1970 en forma directa por comisión.

Añade que en el caso que en un Matadero hayan más de dos Veterinarios para la realización de las inspecciones sanitarias, el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, elimina el hecho de la designación que debe realizar el Ministerio de Salud de un Veterinario Jefe y establece en el artículo octavo, la creación de la figura del Médico Veterinario Jefe y establece en el citado artículo octavo, la creación de la figura del Médico Veterinario Jefe de Servicio, que en concordancia con los artículos décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto donde se establece la obligación de la contratación del servicio de inspección veterinaria, la que puede ser oficial o particular

mediante entes acreditados, pero que no están bajo ningún contexto sometidos a las órdenes que les imparta el Veterinario Regional, tal como lo obliga el Decreto de Gabinete N°624 de 1970.

d. Como cuarta infracción se dice que el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, viola los artículos quinto, sexto y séptimo del Decreto de Gabinete N°624 de 28 de mayo de 1970, que disponen:

¿Artículo quinto: El Veterinario Jefe del servicio de Inspección del establecimiento o matadero será la persona encargada de impartir las órdenes técnicas o administrativas entre el personal del Ministerio de Salud que allí trabaja y el de la empresa o establecimiento.¿

¿Artículo sexto: El Veterinario Jefe de servicio de Inspección Veterinaria rendirá un informe diario en el cual debe dejar constancia de la deficiencias de operación, decomisos practicados en la planta y sus causas, y las recomendaciones sanitarias a cumplir para subsanar las deficiencias. Este informe deberá ser enviado diariamente el veterinario Regional y a la Empresa o establecimiento.¿

¿Artículo séptimo: El veterinario de Inspección será responsable de que los sellos de inspección de carnes deban estar siempre bajo el control absoluto del servicio oficial de Inspección del matadero. En las horas no laborables, el Veterinario Jefe debe cuidar de que estos sellos permanezcan bajo llave en y un lugar seguro. Los sellos son para uso exclusivo de los funcionarios autorizados del Ministerio de Salud.

PARÁGRAFO: El uso indebido de los sellos de Inspección de carnes del Ministerio de Salud o su falsificación acarreará la aplicación de una multa de B/.500.00 a B/.1,000.00 que impondrá la autoridad de salud. La reincidencia se sancionará con el doble de la multa.¿

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

A juicio de la abogada de las sociedades demandantes, el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, vulnera el contenido normativo de los artículos quinto, sexto, séptimo del Decreto de Gabinete N°624 de 28 de mayo de 1970, en forma directa por comisión.

Agrega, que es necesario destacar que la materia tratada en los artículos décimo quinto, décimo sexto y décimo séptimo del Decreto de Gabinete N°624 de 1970, ha procedido a ser derogada en virtud del Decreto Ejecutivo, cuando la Corte Suprema de Justicia sobre la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo, externando su criterio mediante el Fallo de 2 de septiembre de 1997, confrontando Sentencia de 20 de octubre de 1995, señaló: ¿... que en el ejercicio de su potestad de reglamentar las leyes, el Ejecutivo no puede reformar, adicionar, contradecir, ni alterar en ninguna forma su texto ni apartarse de su espíritu (cfr. Sentencia de 4 de febrero 1992 y de 30 de junio de 1995).

Nuestra Posición:

Con relación a las normas del mal llamado ¿Decreto de Gabinete N°624 de 1970¿, por la parte actora, frente a las disposiciones del Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, debemos manifestar que la abogada de las demandantes ha incurrido en un error al interpretar que el Decreto N°624 de 1970 es un Decreto de Gabinete, porque es evidente que el mismo es un Decreto Ejecutivo, ya que está firmado por el Presidente y un Representante de la Junta Provisional de Gobierno y el Ministro de Salud, como Ministro del Ramo.

La Constitución Nacional del año 1946, que regía al momento de la emisión del Decreto N°624 de 1970, en su artículo 136 decía: ¿El Órgano Ejecutivo está constituido por un magistrado que se denomina Presidente de la República, con la indispensable cooperación de los Ministros de Estado¿; y a continuación, el artículo 137 señalaba: ¿En cada caso particular, el Presidente con el Ministro del ramo respectivo representan al Órgano Ejecutivo.¿

Lo anterior, nos indica que el Presidente de la República, al ejercer sus atribuciones junto al Ministro del ramo correspondiente, estaba representando al Órgano Ejecutivo. En nuestro caso concreto, tanto el Presidente de la Junta Provisional de Gobierno, como el otro Miembro de la Junta Provisional que firmó el Decreto N°624 de 1970, estaban interviniendo en nombre y representación de la figura del Presidente de la República; mientras que el Ministro del ramo, actuaba en su propio nombre y representación. Ambas partes, al unísono, estaban representando al Órgano Ejecutivo, de la misma manera como se describía en el artículo 137 de la Constitución Nacional de 1946, tal como lo indicamos ut supra.

En abono a lo anterior, el artículo 161 de la Constitución Política de 1946, indicaba que constituía el Consejo de Gabinete la reunión de los Ministros de Estado, bajo la Presidencia indispensable del Presidente de la República.

Nótese que la norma se refería a la totalidad de los Ministros de Estado, y no específicamente a uno de ellos, según se hacía en el caso anterior.

Un ejemplo palpable de ello, se verifica en la fotocopia autenticada de la Gaceta Oficial N°16,621 de 9 de junio de 1970, aportada por la abogada de las demandantes; concretamente en la foja 75 del expediente judicial, en el que se observa un Decreto de Gabinete que está firmado por el Presidente de la Junta Provisional de Gobierno, un Miembro de la Junta Provisional de Gobierno y todos los Ministros de Estado.

Todo lo anterior nos indica que el Decreto N°624 de 1970, para que pudiera ser un Decreto de Gabinete, debía estar firmado por todos los Ministros de Estado de la época.

En Licdo. Víctor L. Benviades Pinilla, en su monografía titulada Comentarios sobre los Decretos de Gabinete en Panamá, nos señala que el vocablo Decreto de Gabinete es una creación panameña; que los primeros Decretos de Gabinete datan de los años 1945, y que a partir de esa fecha, se han emitido un número plural de ellos, con la intención de regular una variedad de materias; llegando, incluso, a reformar Leyes, Códigos y Decretos, precisamente porque a los mismos se les ha revestido con fuerza de Ley; por lo que son calificados no como actos administrativos, sino como actos de legislación.

Ya desde la década de los 70, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de los Decretos de Gabinete; y como ejemplo de ello, reproducimos un extracto de la Sentencia calendada 23 de diciembre de 1970 (citada por Benavides en su monografía), que en esencia dice:

¿Doctrina. La Corte aclara que en este caso se trata de un Decreto de Gabinete y no de un `decreto-ley¿ que es una figura de derecho público completamente distinta. Pero ya fuera una u otra no se viola disposición alguna de la Constitución al erigir una conducta cualquiera en delito, porque ambos tipos de norma tienen la naturaleza de leyes materiales. Formalmente una ley ordinaria es la expedida por la Asamblea Nacional, siguiendo el procedimiento señalado en la Carta Fundamental, pero este mismo estatuto prevee y autoriza la expedición de decretos-leyes, que para todos los efectos prácticos tienen la misma eficacia de una ley. `Y con las modificaciones que el Gobierno Revolucionario introdujo a la Constitución vigente, el sistema de Decretos de Gabinete ha sustituido al de expedición de leyes y decretos-leyes, por no existir en la actualidad el

cuerpo legislativo.¿ (V. Jurisprudencia Constitucional, Tomo II, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1979, pág. 326). (Las negrillas son de la Procuraduría de la Administración).

En otros precedentes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, fechados 22 de mayo y 22 de agosto de 1990, se indicó que los Decretos de Gabinete no son actos administrativos, sino actos de legislación, motivo por el cual no es viable promover contra los mismos una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad.

Podemos notar; por tanto, que el efecto de un Decreto de Gabinete es distinto al de un Decreto Ejecutivo, porque el primero se emite con la intención de legislar, en ausencia de los miembros de la Asamblea Legislativa; bien sea porque la misma haya sido disuelta o porque se encuentre en receso. El segundo, se expide en ejercicio de la Potestad Reglamentaria a la que ya nos referimos, con la finalidad de ¿reglamentar¿ (valga la redundancia) los cuerpos legislativos o Leyes de la República.

En el caso sub júdice, evidentemente nos encontramos ante dos Decretos Ejecutivos, uno expedido en 1970 y otro en 1996, para reglamentar el Código Sanitario en lo relativo a la inspección veterinaria en los diversos centros de sacrificios de animales, que operan en el país, y para regular las inspecciones de plantas de procesamiento de productos cárnicos.

Al ser ambos de igual jerarquía, el posterior derogó el primero, para que fuera el texto del segundo el que reglamentara lo antes indicado.

Siendo así, a esta Procuraduría no le es posible entrar a analizar las cuatro primeras disposiciones jurídicas invocadas, porque las mismas pertenecen al Decreto Ejecutivo N°624 de 28 de mayo de 1970, que fue derogado expresamente, por el artículo 32 del Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996.

Recordemos que la derogación de una norma, constituye la cesación de su vigencia jurídica, con efectos hacia el futuro, tal como lo indicó la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia fechada 15 de diciembre de 1992. Añade la Sala que ¿En la derogación, la norma legal o reglamentaria pierde su vigencia, en la concepción tradicional, por un mero cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, respectivamente, o, en concepciones más modernas, en razón de la inagotabilidad de la potestad legislativa. La derogación procede, pues, de un juicio de oportunidad política y no de un juicio de validez normativa como lo es la declaración de inconstitucionalidad ...¿ (Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción propuesto por el señor Pablo Sosa, a través de sus apoderados especiales, los abogados Carrillo Brux y Asociados, versus, el Órgano Ejecutivo, integrado en este caso por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Tesoro).

e. Como quinta infracción, se dice que el Decreto Ejecutivo N°223 del 5 de septiembre de 1996, viola de forma directa por comisión, el tenor del artículo 690 del Código Fiscal, el cual, reza así:

¿Artículo 690: Las rentas nacionales provenientes de tasas y derechos se regulan por las respectivas disposiciones de los Libros I, II y III de este Código, y en su caso por las leyes complementarias.¿

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

Señalan las demandantes que ese artículo ha sido violentado en forma directa, por cuanto el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, que es de naturaleza reglamentaria y no de valor de Ley formal, establece una tasa por pago al servicio de inspección veterinaria que se debe prestar, que de acuerdo al artículo 690 del Código Fiscal tiene que regularse por medio de leyes y no de Decretos.

Sobre este tópico ya nos pronunciamos al exponer la legalidad del Decreto impugnado, porque --como ya observamos-- el mismo sí se emitió en base a la Potestad Reglamentaria del Órgano Ejecutivo, cumpliendo los parámetros del Principio de Legalidad, por lo que sí es legal la Tasa que se consignó en el texto del Decreto N°223 del 5 de septiembre de 1996.

f. También se señala la infracción en forma directa por comisión, de los numerales 1 y 5 del artículo 90 del Código Sanitario, (Ley N°66 del 10 de noviembre de 1947), que establecen lo siguiente:

¿Artículo 90: Son actividades sanitarias locales en relación con los alimentos:

1. Reglamentar e inspeccionar los locales en que se fabriquen, transporten, guarden o expendan comestibles o bebidas de cualquier clase, tales como ferias, mataderos, mercados, almacenes, panaderías, fruterías, restaurantes, cantinas, hoteles, etc...

5° Mantener servicios de inspección veterinaria para mataderos, mercados, lecherías, etc.¿

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

Arguye la parte actora que atendiendo el texto y espíritu del artículo 105 de la Constitución Nacional y el artículo 87 del Código Sanitario, ¿es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República¿; y en cumplimiento de esa obligación constitucional y legal de salubridad e higiene pública, se establece, como una competencia del Ministerio de Salud en los numerales 1 y 5 del artículo 90 del Código Sanitario, la reglamentación e inspección de los mataderos, mercados, lecherías, etc., así como mantener los servicios de inspección veterinaria a los establecimientos de sacrificios de animales.

Por tanto, es claro y no se constituye en un conflicto de interpretación, que es directamente el Estado el que --a través del Ministerio de Salud-- debe prestar ese servicio de inspección veterinaria y de surgir o producirse la necesidad de crear una tasa para recibir tal servicio, debe realizarse tal como lo establece el citado artículo 690 del Código Fiscal.

A juicio de este Despacho, la norma precitada no ha sido vulnerada, pues precisamente ella constituye uno de los pilares que fundamenta nuestra opinión, con relación a la legalidad del Decreto impugnado, habida cuenta que el Decreto reglamentario deriva del Principio Constitucional, del Derecho a la Salud, que se desarrolla en el Código Sanitario y, eventualmente, se traduce en una serie de Decretos Ejecutivos que complementan el ordenamiento jurídico en la materia en referencia, por lo que lejos de ser infringida, la misma ha sido acatada a cabalidad.

g. Se dice violado el artículo 15 del Código Civil de forma directa por comisión, mismo que a la letra dice:

¿Artículo 15: Las órdenes y demás actos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes¿.

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

Se señala que el Decreto N°223 del 5 de septiembre de 1996, dictado por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Salud, con fundamento de su potestad reglamentaria, ha violado la citada norma civil, por cuanto es contrario a lo dispuesto en los artículos 690 del Código Fiscal, numeral primero y quinto del artículo 90 del Código

Sanitario y demás normas de hermenéutica legal, confluendo en la violación de manera directa por comisión del artículo 15 del Código Civil citado.

Yerra la demandante en sus apreciaciones, porque la norma supracitada le da valor al Decreto Reglamentario dándole la fuerza jurídica necesaria para que la misma tenga carácter coercitivo y sea de obligatorio cumplimiento; por tanto, consideramos que tampoco ha sido vulnerada.

Por todo lo manifestado, consideramos que el Decreto N°223 de 5 de septiembre de 1996 no es ilegal, por lo que reiteramos nuestra solicitud a los Señores Magistrados para que se desestimen las pretensiones y se confirme su contenido, en la oportunidad procesal correspondiente.

Pruebas: Aceptamos las presentadas con el libelo, por ser cónsonas con lo dispuesto en el Código Judicial.

Derecho: Negamos el invocado por la parte demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Linette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)

LL/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General